

« POUR UNE COOPERATION ADAPTEE AUX BESOINS DES PMA »

**Rapport de la Commission n°1 du HCCI, en vue de la troisième Conférence des Nations Unies sur les Pays les Moins Avancés (Bruxelles, 14-20 mai 2001)**

Adopté par la Commission le 19 mars 2001 et amendé en assemblée plénière le 2 avril 2001

---

La tenue prochaine de la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (Bruxelles, 14-20 mai 2001) fournit au Haut conseil de la coopération internationale l'occasion de se prononcer sur les spécificités qu'il serait nécessaire de prendre en compte dans la conception des politiques de coopération avec les pays les plus pauvres. Par le présent document, le HCCI souhaite, sans viser à l'exhaustivité, souligner quelques axes forts de réflexion et d'action en vue non seulement de cette conférence, mais également du prochain train de négociations commerciales multilatérales et des négociations UE/ACP dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord de Cotonou. Il présente, par ailleurs, plusieurs suggestions visant à améliorer les actions menées au plan national.

Bien que la définition même des PMA puisse faire l'objet de réserves, du fait notamment de l'hétérogénéité des pays qui appartiennent à cette catégorie et de la non-reconnaissance de certains autres, la marginalisation croissante sur la scène internationale commune à ces pays appelle l'adoption de mesures spécifiques et ambitieuses.

Les PMA disposent d'un pourcentage élevé des terres émergées comme des plateaux marins continentaux. La faiblesse de leurs structures publiques fait que ces territoires sont terriblement sous-administrés et que les « biens publics globaux » qui y sont produits le sont insuffisamment quand il ne s'agit pas de nuisances. La protection de l'environnement y est insuffisante, ce qui se traduit par une surexploitation de la nature, des pollutions lourdes et le non-respect du plus élémentaire principe de précaution. Les grandes pandémies attisées par les carences alimentaires et l'insuffisant accès à l'eau potable et aux soins de santé, y trouvent leurs foyers principaux. Ce bien essentiel qu'est la paix, préalable à l'investissement économique durable, y est des plus fragiles.

Un discours cynique pourrait y voir une fatalité sans conséquence sur le devenir du monde. Il suffit de rappeler que la pauvreté génère la pression migratoire, que celle-ci favorise la contagion des pandémies et qu'enfin cette instabilité dégénère en violences incontrôlées pour souligner que nous sommes tous concernés.

Les stratégies de développement impulsées pendant la décennie passée dans le cadre du « consensus de Washington » n'ont pas permis de remédier à cette situation. Les PMA ont connu durant la dernière décennie une libéralisation économique plus poussée que les autres pays en développement : leur degré d'ouverture commerciale est devenu comparativement plus important, les réformes structurelles soutenues par les Institutions financières internationales y ont bon an mal an été menées dans la plupart des secteurs concernés, les flux financiers y ont bénéficié d'une déréglementation assez poussée.

Pourtant beaucoup de PMA n'ont pas connu une amélioration sensible de leur situation économique et sociale. Pour les moins mal lotis d'entre eux, ceux qui ont connu une augmentation de leur PIB réel par habitant, le trop faible rythme de cette croissance ne permet

pas d'enregistrer des résultats probants en matière sociale. Les objectifs internationaux de réduction de la pauvreté fixés dans les années 1990 paraissent tout aussi loin d'être atteints une décennie plus tard. Pour les plus touchés parmi les PMA, le niveau de vie s'est même largement détérioré, régression économique et violences sociales s'entretenant mutuellement.

En outre, non seulement ce groupe de pays demeure victime d'une pauvreté massive, mais surtout se trouve progressivement distancé par les autres pays en développement. Le Programme global d'action issu de la deuxième conférence des Nations Unies sur les PMA (Paris, 1990) n'a pas atteint ses objectifs. Il s'avère donc indispensable d'adopter une approche renouvelée en matière de coopération internationale avec les PMA.

Le Haut conseil de la coopération internationale recommande qu'une attention particulière soit dès lors portée aux besoins spécifiques des PMA dans les trois domaines suivants :

- le nécessaire établissement de stratégies nationales permettant de nouveaux rapports entre Etats et sociétés civiles
- la prise en considération de la vulnérabilité économique propre aux PMA, particulièrement dans le domaine du commerce
- la mobilisation des ressources nécessaires au financement du développement et l'adaptation de l'aide correspondante

## **1. Le nécessaire établissement de stratégies nationales permettant de nouveaux rapports entre Etats et sociétés civiles**

Les PMA ont comme caractéristiques communes la faiblesse de leurs capacités étatiques et l'importance particulière du secteur informel. Or la construction d'un Etat efficace est un travail de longue haleine. Le renforcement de la société civile permet à la fois de pallier, à moyen terme, certaines des déficiences de l'Etat et de favoriser sa réhabilitation à long terme.

Il ne s'agit pas ici de savoir si la construction de l'Etat doit venir « avant ou après » l'organisation de la société civile. La condition même de l'efficacité de l'Etat en cours d'élaboration est la structuration concomitante de la société civile, comme contre-pouvoir et comme promoteur d'initiatives. C'est donc l'élaboration de véritables stratégies nationales, et non purement étatiques, qu'il s'agira de soutenir. Dans cette optique, développer et renforcer la société civile ne signifie pas affaiblir l'Etat mais au contraire favoriser l'affirmation d'un Etat qui se nourrit des initiatives de son tissu social.

Les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP/PRSP) et les Programmes nationaux sectoriels devraient donc davantage prendre en compte les solutions émanant de la société civile et fournir l'occasion d'impulser leur mise en cohérence.

### **1.1. Des solutions originales aux problèmes fondamentaux des PMA**

Les acteurs non-gouvernementaux démontrent en particulier qu'ils participent de l'invention de solutions aux problèmes fondamentaux des PMA dans plusieurs domaines :

#### *1.1.1. Le rôle politique de la société civile*

La promotion des droits de l'Homme et des principes de la démocratie participative sont des atouts tout aussi politiques qu'économiques.

Les associations et ONG de développement et de défense des droits de l'Homme comme les organisations socioprofessionnelles sont susceptibles de constituer des contrepoids et des forces de revendication, mais aussi de jouer un rôle de médiation entre l'Etat et la population, et même d'assurer certains services que l'Etat n'est pas en mesure de fournir. Le renforcement de celles qui sont en position d'exercer un contrôle démocratique et de demander des comptes favorise une meilleure gouvernance. Leur participation active, aux côtés des parlements nationaux, à la conception et la mise en œuvre des politiques publiques permet en outre d'améliorer la prise en compte des besoins des populations.

Dans des pays où les collectivités locales sont souvent de création récente et faibles en ressources fiscales et humaines, les organisations de la société civile locale sont des partenaires incontournables et des viviers potentiels.

La mobilisation de ce potentiel présuppose cependant des actions ciblées de renforcement de leurs capacités. Devront être favorisées les organisations présentant les meilleures garanties de transparence et de démocratie interne. Enfin, l'appui à leur mise en réseau puis à leur fédération au niveau national et régional constitue un impératif.

Les organisations de la société civile participent à des réseaux internationaux de réflexion sur la gouvernance mondiale, certes insuffisamment, mais selon une dynamique prometteuse. Un appui devrait leur être apporté pour qu'elles puissent jouer un rôle plus important dans les négociations internationales sur le commerce, l'environnement, le développement social, etc., et davantage participer de l'élaboration des positions de leur gouvernement.

### *1.1.2. Le rôle économique et social de la société civile, complémentaire de celui de l'Etat*

Les organisations de la société civile fournissent des solutions nouvelles pour la satisfaction des besoins fondamentaux et la constitution d'actifs pour le développement :

- Le rôle des ONG locales dans la fourniture de services sociaux (santé, éducation) là où l'Etat n'est pas en mesure de le faire n'est plus à démontrer.
- Les réseaux mutualistes et coopératifs représentent une expérience intéressante, car ils répondent au double objectif de permettre une mobilisation accrue de l'épargne locale et l'accès des populations les plus démunies au crédit. Ils induisent en outre de nouvelles solidarités, les caisses urbaines drainant souvent plus d'épargne que les caisses rurales et cette épargne urbaine servant à produire des crédits pour les sociétaires en milieu rural. Plus généralement, le micro-financement des activités économiques et sociales stimule le dynamisme du secteur informel, dont l'importance caractérise les PMA, ce qui justifie un intérêt accru pour ce type d'instruments.
- Le secteur privé et les organisations socioprofessionnelles ont un rôle important à jouer dans la mise en valeur des ressources humaines. Les expériences réussies en matière d'apprentissage, de tutorat d'entreprises ou de formation continue mériteraient d'être généralisées.
- Plus généralement, les organisations socioprofessionnelles, les coopératives et autres formes d'organisation des petits producteurs et des micro-entrepreneurs favorisent une réduction de la vulnérabilité économique et sociale en créant des solidarités nouvelles, en favorisant le respect des droits sociaux, en permettant une meilleure diffusion de l'information, en optimisant les investissements locaux et parfois en étant le véritable moteur d'impulsion de la diversification économique.

## **1.2. Les mesures nécessaires à la prise en compte de ce potentiel**

La France pourrait, dans le cadre de sa propre initiative d'annulation de la dette bilatérale par l'élaboration de Contrats de désendettement et de développement (C2D), promouvoir un modèle d'implication véritable de la société civile dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités.

A ce titre, un observatoire de la mise en œuvre de cette initiative pourrait être créé, auquel collaborerait le HCCI.

La coopération publique française ne fait transiter son aide aux pays en développement par des acteurs non gouvernementaux (ONG du Nord et du Sud, collectivités locales, syndicats,

associations de migrants...) que pour une part infime de ses moyens, beaucoup moins que la moyenne européenne. Confondant fin et moyens, elle explique cette « originalité » par le souci prioritaire de consolider les Etats. Cette doctrine est appliquée indifféremment aux pays émergents et moins avancés.

L'expérience de 40 ans a démontré que cette orientation ne parvenait pas aux résultats recherchés et avait même eu, parfois, quelques effets contre-productifs aussi bien en termes de développement de la démocratie que de lutte contre les inégalités (favorisant la corruption de l'Etat).

Différentes méthodologies prometteuses ont bien été tentées pour introduire la société civile dans la coopération publique française, en particulier avec les PMA. Malheureusement, soit elles n'ont pas été conduites avec conviction, soit elles ont été dotées de moyens insuffisants. Or il ne suffit pas de reconnaître la nécessité d'un engagement plus fort de la communauté internationale aux côtés des PMA, encore faut-il des méthodes et moyens adéquats. Le Haut Conseil attire particulièrement l'attention sur les points suivants :

- l'insuffisante mise en œuvre de la procédure des commissions « doublement » mixtes (France / Etat partenaire / sociétés civiles Nord et Sud)

Depuis une dizaine d'années, dans les pays de la Zone de solidarité prioritaire (ZSP), c'est à dire essentiellement dans les PMA africains, la France propose avec des succès variés à ses « partenaires » étatiques que la traditionnelle commission mixte triennale, qui définit les axes et moyens de la coopération bilatérale pour les quelques années suivantes, associe des représentants des organisations d'ONG et de collectivités locales des deux pays.

Au crédit de cette pratique, il faut souligner le fait qu'elle a permis aux organisations de la société civile française d'identifier et d'apprendre à travailler avec leurs homologues les plus intéressants du Sud. Malheureusement, mise en œuvre presque toujours dans l'improvisation et dans un laps de temps ridiculement réduit, en parallèle au déroulement de la commission mixte officielle, la mise en relation des représentants des deux sociétés civiles est trop souvent une parodie de concertation, occasion parfois pour les gouvernements les moins démocratiques d'acquiescer à bon compte un label dans ce domaine.

Pourtant, préparées suffisamment à l'avance et dotées des moyens nécessaires en secrétariat dans le pays et à Paris, ces réunions pourraient être extrêmement intéressantes et notre pays pourrait promouvoir la procédure en tant que modèle, en particulier dans le cadre de la coopération européenne et des mécanismes d'annulation de dette bilatérale et multilatérale.

Le Haut conseil recommande une évaluation de cette procédure et sa réforme dans un sens véritablement participatif pour la société civile, ce qui supposera un certain volontarisme vis-à-vis de plusieurs gouvernements partenaires. La commission mixte franco-sénégalaise, prévue fin 2001, pourrait être un premier champ expérimental d'une nouvelle manière de gérer cette procédure et le Haut conseil se propose d'en suivre attentivement le déroulement. Le « secrétariat des commissions mixtes », entité sans fondement juridique et quasiment sans moyens, actuellement en charge de l'animation du dispositif, devra, naturellement, être institutionnellement stabilisé et pourvu des financements nécessaires à une gestion autonome.

- le potentiel transformateur des Fonds sociaux de développement

Cette procédure déconcentrant des crédits d'intervention au niveau des ambassades de France d'un certain nombre de pays de la ZSP initialement, progressivement étendue à d'autres dans le cadre d'opérations de reconstruction post catastrophes, qui s'entoure de la création de « comités de pilotage » associant les pouvoirs publics locaux et des représentants de la société

civile, devrait être développée. La composante société civile des comités de pilotage est, en général, encore très insuffisamment présente et mérite d'être renforcée.

Comme pour les commissions doublement mixtes, ce dispositif offre une possibilité de dialogue régulier sur les orientations de la coopération française dans les pays, à condition que les responsables de la procédure en acceptent l'enjeu. Ce n'est pas encore tout à fait le cas et le rôle d'orientation du comité de pilotage demeure souvent théorique. Alors que chacun s'accorde sur la nécessité de déconcentrer davantage les décisions au niveau des ambassades de France, le mécanisme FSD offre un modèle potentiellement important quant à la façon dont les sociétés civiles pourraient être associées à la définition des politiques et au choix des projets.

- au niveau de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères, la gestion des FSD et des commissions mixtes relève du service de la coordination géographique de la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), tandis que les « cofinancements », qui constituent l'essentiel des maigres moyens alloués par l'aide publique française aux ONG et collectivités locales, relèvent à la fois de la Mission pour la coopération non gouvernementale (MCNG) et de l'Agence française de développement (AFD). Cet éclatement des responsabilités est un obstacle à la définition d'orientations stratégiques. Or la définition d'une politique française partiellement spécifique aux PMA, qui chercherait à mettre en œuvre les recommandations du présent rapport, devrait s'appuyer d'abord sur le renforcement concerté des moyens mis à disposition des opérateurs de la société civile.

Les directives d'emploi des FSD devraient être amendées pour s'assurer que les sociétés civiles seront bien associées à la gestion de ces fonds et représentées dans les comités de pilotage.

Un mécanisme de coordination et d'orientation ouvert à tous les acteurs de la société civile est donc à recommander, qui pourrait par exemple se traduire par une mission nouvelle confiée au Comité d'orientation et de programmation de la Commission coopération développement.

## **2. La prise en considération de la vulnérabilité économique propre aux PMA, particulièrement dans le domaine du commerce :**

Malgré une libéralisation économique et commerciale importante, les gains demeurent très faibles pour les PMA, alors que les risques se sont accrus. Ce constat soulève deux questions : Comment réinsérer les PMA dans les échanges commerciaux mondiaux et leur permettre de tirer des gains significatifs de cette réinsertion en matière de développement économique et social ? Comment aider les PMA à se préserver des risques accrus qu'ils encourent ?

### **2.1. Lutter contre la marginalisation des PMA**

Lutter contre la marginalisation économique des PMA suppose non seulement d'améliorer leur accès aux marchés des pays industrialisés, mais plus encore de développer leurs marchés intérieurs.

#### *2.1.1. Améliorer les possibilités d'accès aux marchés*

Le Haut conseil accueille favorablement l'adoption récente par le Conseil européen de la proposition « Tout sauf les armes » présentée par la Commission. Cette mesure, qui modifie le Système de préférences généralisées (SPG) et accélère la mise en œuvre de l'accord de Cotonou pour les pays ACP, en supprimant tous les droits de douane et les quotas appliqués sur les importations en provenance des PMA (immédiatement pour la plupart des produits, et progressivement pour les trois produits les plus sensibles, à savoir le sucre, le riz et les bananes) a le mérite d'être simple et « communicante ». Bien que d'un coût marginal faible pour l'UE, elle témoigne de son intention de retrouver une alliance avec les pays pauvres avant la reprise des négociations commerciales multilatérales.

Néanmoins, il est nécessaire de souligner que cette mesure comporte un certain nombre de risques :

- Elle suppose avant tout de mettre en place des règles d'origine adéquates et des systèmes de contrôle très étroits, pour éviter que les PMA concernés ne deviennent des places où s'importent et se réexportent des produits en provenance de pays tiers non PMA qui chercheraient à bénéficier de la « rente d'accès » au marché européen. Il ne sera pas aisé de garantir l'efficacité d'un tel système de contrôle, de nature à encourager les pratiques de corruption.
- Les PMA ACP bénéficient déjà d'un accès en franchise de droits de douane pour la plupart des produits qu'ils exportent. La mesure ne concerne donc en fait que peu de produits, tous agricoles. Seuls les PMA non-ACP pourront tirer des bénéfices importants de cette mesure (Bangladesh surtout), ce qui en atténue la portée.
- Supprimer les barrières tarifaires ne signifie pas automatiquement que les PMA recevront davantage pour les produits exportés. La mesure peut tout autant se traduire par une baisse des prix sur le marché communautaire ou une augmentation des marges des intermédiaires.
- La capacité de réponse de la plupart des PMA à des marchés en extension, mais pas forcément plus rémunérateurs, est faible en l'état actuel.
- L'existence d'une clause de sauvegarde permettant à l'UE de retirer ces préférences si les exportations des PMA dépassent trop largement des niveaux « usuels » rend encore plus improbable leur augmentation substantielle.

- Pour les 40 PMA ACP, cette mesure risque d'entraver le processus d'intégration régionale que les accords de Cotonou visent au contraire à accélérer. En effet, les PMA bénéficiant de toute façon d'un accès libre au marché européen, il est probable que la plupart d'entre eux choisiront une solution nationale plutôt que régionale : ils hésiteront en effet à signer un Accord de partenariat économique (APE) qui les contraindrait à ouvrir réciproquement leur marché aux importations européennes au prix de lourds ajustements tarifaires, ou seront tentés de se retirer de l'union douanière ou de la zone de libre-échange à laquelle ils appartiennent déjà. Un fort niveau d'assistance financière serait alors indispensable pour compenser le coût de tels ajustements.

Il n'en demeure pas moins que cette mesure devrait entraîner une incitation indéniable à importer en provenance des PMA. Seront gagnants ceux qui pourront augmenter significativement leurs exportations à un prix inférieur, c'est-à-dire ceux qui disposent déjà d'avantages comparatifs.

Une régulation plus largement négociée de l'accès aux marchés mondiaux dans le cadre du prochain train de négociations commerciales multilatérales permettrait d'augmenter la probabilité de tels effets dynamiques.

Une aide devrait préalablement être apportée aux PMA pour renforcer leurs capacités de négociations en matière commerciale, et pour qu'ils puissent tirer parti des mesures spéciales et différenciées prévues par les Accords de Marrakech. En effet, depuis le Tokyo Round, la notion de « traitement spécial et différencié » (TSD) a connu une perte de substance indéniable, au point de se résumer aujourd'hui à des périodes de transition plus ou moins longues. Or, l'ampleur des adaptations que les PMA ont à gérer est telle que ce type de dispositions risque de se révéler inadapté.

Depuis l'Uruguay Round, le champ des réformes du système commercial multilatéral s'est déplacé et étendu. D'une part, pour ce qui concerne les échanges, les PMA ne sont pas en position de tirer parti de l'ouverture du marché européen. L'initiative « Tout sauf les armes » apporte une réponse pour ce qui concerne les produits agricoles mais, dans ce domaine, les subventions à la production et aux exportations dans les pays industrialisés ont un effet négatif pour la compétitivité des pays du Sud et déprimant pour les prix de leurs spéculations. En matière de services, les restrictions importantes imposées par les pays riches à la circulation des personnes, et donc aux fournisseurs de services, est un obstacle aux fournisseurs de prestations des pays du Sud. Dans ces deux cas, les PMA sont encore plus pénalisés que les autres pays en développement.

D'autre part, les accords de Marrakech couvrent un certain nombre de domaines qui ne concernent plus seulement le passage des frontières mais aussi les régimes commerciaux intérieurs. Ainsi, en matière de marchés publics, de politique de la concurrence, de politique antidumping, de chargement des navires, de subventions, de clauses de sauvegarde, de modes de valorisation en douanes, etc., les pays membres de l'OMC doivent procéder à des réformes que les PMA n'ont pas la capacité de concevoir, encore moins de mettre en œuvre, ce qui les expose aux mécanismes de sanction de l'Organe de règlement des différends.

Ces difficultés à tirer parti du TSD s'expliquent tant par la faiblesse des organisations professionnelles des PMA que par le manque de personnel qualifié, le coût élevé du maintien d'une mission auprès de l'OMC et la complexité de ses règles et de ses structures de fonctionnement. A cela s'ajoute souvent une méconnaissance des dispositions spéciales, sans compter d'éventuelles contradictions entre ces dernières et les mesures de libéralisation imposées par les IFI.

Un certain nombre d'initiatives ont été prises dans le domaine de l'assistance technique ayant trait au commerce, le plus souvent au niveau multilatéral (CNUCED, OMC, etc.). Leur financement est incertain (le plus souvent sur ressources extra-budgétaires) et s'adresse quasi exclusivement aux représentants des Etats. Ces initiatives mériteraient d'être élargies aux acteurs des sociétés civiles, et d'être financièrement stabilisées et sécurisées de manière à renforcer durablement les capacités de négociation et de conception de stratégies commerciales des PMA.

Enfin, le renforcement de l'intégration régionale devrait viser une plus grande synergie des économies des Etats membres notamment par le biais de stratégies commerciales communes.

### *2.1.2. Développer les marchés intérieurs*

De nombreux PMA sont largement déficitaires en produits alimentaires et leurs populations souffrent d'une insécurité alimentaire.

L'aide internationale, au nom de l'avantage comparatif, a engagé la plupart des PMA vers des productions de cultures d'exportation qui se sont trouvées de ce fait et par effet de concurrence sujettes à des chutes tendanciennes des cours. Elle ne s'est pas suffisamment préoccupée des cultures vivrières alors que l'exode rural a provoqué un fort mouvement d'urbanisation. De ce fait et en raison de la croissance démographique interne, la demande alimentaire intérieure croît et ne peut être satisfaite que par des importations en augmentation constante.

Le développement indispensable des productions vivrières en périphérie des grandes villes a montré dans certains pays de fortes possibilités de productivité et d'emploi. Ces cultures mériteraient d'être plus largement favorisées et promues dans d'autres pays.

Par ailleurs, le prochain cycle de négociations commerciales multilatérales devrait aussi permettre aux PMA d'obtenir une protection partielle, voire totale, de leurs marchés agricoles dans le cadre d'une ouverture progressive aux marchés.

Plus généralement, le développement économique doit être tout à la fois exogène et intérieur. Les activités exportatrices sont indispensables parce que les marchés solvables sont extérieurs et parce que les pays en développement, et au sein de ceux-ci plus particulièrement les PMA, ont besoin de se procurer des ressources en devises pour acquérir des biens d'équipement. Mais le secteur exportateur ne pourra pas assurer à lui seul le développement ni créer les emplois à la mesure des arrivées sur le marché du travail de ces pays. Il faut donc appuyer aussi le processus de développement au plan interne, avec des entreprises adaptées aux caractéristiques de ces pays, de manière à solvabiliser la demande intérieure et à réduire la pauvreté.

## **2.2. Réduire la vulnérabilité économique des PMA**

La récente modification par les Nations Unies de la définition des PMA, en particulier par la substitution d'un indice de vulnérabilité économique à l'ancien indice de diversification économique, témoigne de l'importance de la prise en compte de la notion de vulnérabilité dans la conception des politiques de coopération avec les PMA.

En effet, certaines analyses économétriques comparatives indiquent que la vulnérabilité à la volatilité des prix rend plus difficile l'adoption de politiques économiques adéquates qui permettraient de renforcer la résilience aux chocs économiques. On peut en déduire que l'allocation sélective de l'aide devrait être davantage fonction du degré de vulnérabilité en plus de l'existence préalable de politiques publiques favorables à la croissance.

### *2.2.1. Prendre en compte les contraintes structurelles et institutionnelles pesant sur l'offre intérieure*

La prise en compte insuffisante des contraintes, souvent caractéristiques des PMA, que constituent la carence en infrastructures, la faible mise en valeur des ressources humaines et les maigres capacités institutionnelles, explique pour partie l'échec des mécanismes d'incitation antérieurs, l'offre du secteur privé n'ayant pas réagi aussi fortement que prévu à ces incitations en matière de prix.

Pour les PMA enclavés, dont les besoins en infrastructures de transport sont énormes et dont les carences font porter un coût supplémentaire sur leurs exportations, les programmes d'infrastructures devraient être définis le plus possible dans le cadre régional et bénéficier de financements accrus.

Outre un apport important de coopération technique (cf. infra), il faudra non seulement renforcer l'appui et le financement des politiques d'accès aux services sociaux (santé, éducation, etc.) mais surtout favoriser l'accès des populations marginalisées aux moyens de production (crédit, foncier, infrastructures, etc.).

Il faut souligner à cet égard que la libéralisation du commerce soulève un problème spécifique aux PMA, par son ampleur, qui n'est pas traité par la communauté internationale : les PMA africains dépendent plus que tout autre pays en développement, pour leurs budgets, des revenus tirés des droits de douane. Continuer à prôner la libéralisation des échanges sans traiter ce problème exposera les PMA au risque de devoir sacrifier leurs programmes sociaux, que cette même communauté internationale considère à juste titre comme indispensables à la lutte contre la pauvreté.

### *2.2.2. Préserver les PMA des effets de l'instabilité des cours des produits de base*

Les diverses tentatives de stabilisation des prix des produits de base et des recettes d'exportation ont successivement échoué. La plupart se sont heurtées à de profondes difficultés : les instruments utilisés, les moyens mis en oeuvre et les modalités d'application ont eu une portée bien trop limitée face à la dynamique des marchés concernés. L'étude des régimes actuels montre, par ailleurs, combien il est complexe d'élaborer un système de contrôle de la production et de stabilisation des prix des matières premières en raison des divergences d'intérêts et des stratégies individuelles des divers acteurs, du Nord comme du Sud. On tend donc à vouloir supprimer ces mécanismes (Stabex, Sysmin, certains protocoles produits) sans pour autant prévoir de solutions de remplacement.

L'instabilité des cours de produits de base continue pourtant de fragiliser davantage les économies des PMA, en jouant tant sur le prix de leurs importations de produits vivriers que sur leurs recettes d'exportation. Les fluctuations de ces dernières demeurent particulièrement dommageables pour le développement des nombreux PMA en raison de l'impact qu'elles ont sur la capacité d'importation, d'investissement, sur le financement des dépenses publiques et

sur les anticipations des investisseurs privés. Puisque les causes de cette instabilité sont en partie structurelles, les pays sont contraints de trouver une solution durable. Celle-ci réside en la diversification de leurs activités, ce qui, on le sait désormais, demande du temps. En attendant, il reste nécessaire de pallier les fluctuations des cours avec des instruments efficaces à court terme.

Plusieurs solutions sont envisageables : fonds de stabilisation budgétaire, mécanismes s'appuyant sur les marchés dérivés permettant une meilleure couverture préalable des risques, recours aux techniques d'assurance, mécanismes de financement compensatoire fondés sur une meilleure estimation des fluctuations tendanciennes, modulation du remboursement de la dette future en fonction des fluctuations des recettes d'exportations.

Tous ces instruments présentent des difficultés de mise en œuvre et ont des coûts variés. Une analyse de type coût/avantage pour chaque instrument est donc indispensable, et pourrait redonner un intérêt à des formes évoluées d'instruments de financement compensatoire. Ces dispositifs auraient sans doute une efficacité accrue s'ils étaient intégrés dans un processus de régionalisation.

### **3. La mobilisation des ressources nécessaires au financement du développement et l'adaptation de l'aide correspondante :**

Comme le souligne l'édition 2000 du rapport sur les PMA de la CNUCED, rares sont les PMA qui, si les tendances actuelles se maintiennent, peuvent espérer sortir rapidement de cette catégorie. D'aucuns parlent d'une véritable « trappe à PMA ».

#### **3.1. Des ressources importantes sont nécessaires au financement du développement des PMA**

D'un point de vue uniquement économique, les PMA sont enfermés dans un cercle vicieux où la faiblesse de la croissance et des revenus entrave la mobilisation d'une épargne intérieure, d'où de trop faibles taux d'investissement qui freinent à leur tour la croissance.

On assiste même à une sortie des faibles capitaux intérieurs, tant par le paiement du service de la dette qui épuise le stock de devises, par les transferts des profits des multinationales facilités par la dérégulation en la matière, que par les placements sur des marchés financiers plus rentables. Dans le contexte actuel de libéralisation, il semble difficile d'imposer un contrôle des capitaux, celui-ci n'ayant d'ailleurs pas conduit au résultat escompté dans la plupart des PMA qui l'ont mis en place. D'autres solutions sont à encourager.

##### *3.1.1 Mobilisation de l'épargne intérieure*

S'il est difficile d'intervenir dans ce domaine, la coopération internationale peut favoriser et appuyer certaines orientations politiques décisives :

##### **- Construire un réseau d'intermédiaires financiers adéquat**

Il faut mettre en place un système financier adapté à la structure et au comportement des agents économiques des PMA, en particulier, développer les services financiers de proximité, la couverture bancaire des zones rurales étant largement insuffisante, de même que le crédit aux très petites entreprises. Les réseaux de micro-financement ont fait la preuve de l'adéquation de leurs méthodes avec ces besoins. La coopération française, qui n'a consacré que moins d'un milliard de francs ces dix dernières années à ce secteur financier et qui dispose d'excellents opérateurs couvrant une large gamme de services, devrait davantage y investir.

##### **- Tendre vers une meilleure répartition des revenus**

Si l'on suppose, souvent à juste titre, que l'épargne augmente avec le revenu, une répartition très inégalitaire des revenus nuit à la mobilisation de l'épargne à l'échelle nationale. Or certaines études économiques ont démontré qu'il est possible d'accroître la redistribution des revenus par le biais d'instruments fiscaux adaptés aux spécificités des pays en développement. Les réformes fiscales induites par les politiques d'ajustement ne devraient pas négliger ce potentiel.

##### *3.1.2. Un besoin accru de ressources extérieures*

Mobiliser l'épargne intérieure constitue un axe d'effort utile. Mais cette mesure sera largement insuffisante tant que le revenu par habitant des PMA n'augmentera pas

notablement. Pour pouvoir enclencher une dynamique vertueuse de développement, les PMA demeurent donc dépendants d'un financement extérieur. Leurs besoins en ressources extérieures prennent même une ampleur considérable. Le financement du développement des PMA constitue alors un défi international tout autant économique que politique.

Car il semble difficile d'espérer que les Investissements étrangers directs (IED) atteignent rapidement un niveau suffisant : leur légère augmentation globale dissimule une concentration sur quelques pays et sur quelques secteurs, le plus souvent en privilégiant l'exploitation des ressources naturelles minérales et pétrolières. En l'état actuel, le contexte économique et politique trop risqué des PMA comme leur degré de vulnérabilité aux crises expliquent pourquoi il est probable que les capitaux privés extérieurs ne pourront participer que pour une part très modeste au financement de leur développement.

Dans ce contexte, l'Aide publique au développement (APD) prend une importance cruciale, tant en termes de niveaux que d'efficacité.

### *3.1.3. Allégement de la dette des PMA et Aide publique au développement*

L'initiative d'allégement de la dette des Pays pauvres très endettés (PTTE) est étroitement liée à cette question, puisque 30 des 41 PPTTE sont des PMA. Elle est évidemment la bienvenue, sachant que, à terme, les deux tiers de la dette des PPTTE pourraient être annulés. Cependant, le FMI admet lui-même que le service de la dette ne diminuera en moyenne que de 33 % du fait des arriérés accumulés. En outre, l'initiative PPTTE ne concerne à ce jour que 17 PMA, 18 n'étant pas inclus dans la liste PPTTE, 11 en attente d'une décision, 2 en ayant été exclus et 1 s'en étant retiré.

Le Haut conseil tient à souligner que l'initiative actuelle d'allégement de la dette des PPTTE n'aboutira aux résultats escomptés en matière de développement et de lutte contre la pauvreté qu'à trois conditions : i) si, d'une part, les critères de sélection des pays sont revus de manière à faire bénéficier des allègements de dette l'ensemble des PMA, ii) si, d'autre part, les critères de « soutenabilité » sont soit abandonnés soit considérablement abaissés – considérant que les niveaux de pauvreté dans ces pays sont incompatibles avec l'idée d'une dette soutenable - afin de se diriger vers une annulation totale de la dette (y compris multilatérale) à l'image de l'engagement de certains pays du G7 au niveau bilatéral, iii) et, enfin, si cet effort n'est pas financé au détriment des autres composantes du budget d'APD.

En effet, en valeur réelle par habitant, l'APD nette aux PMA a fléchi de 45% depuis 1990 – plus que pour l'ensemble des pays en développement. La plupart des pays donateurs n'ont pas respecté les engagements pris à Paris lors de la deuxième Conférence sur les PMA. En particulier, la France, qui s'est engagée à affecter 0.20 % de son PNB à l'aide publique au développement des PMA, ne leur en consacrait en réalité que 0.08 % en 1999 (d'après les chiffres du CAD de l'OCDE). Il est à espérer que ces engagements, qui seront renouvelés lors de la troisième Conférence, ne restent pas eux aussi des vœux pieux. L'indispensable recherche d'une meilleure efficacité de l'aide ne peut justifier la tendance actuelle à la baisse.

Le Haut conseil, se faisant l'écho d'une opinion publique largement favorable, appelle donc le gouvernement français non seulement à respecter les engagements qu'il a souscrits en matière d'augmentation de son APD à destination des PMA, décision dont l'exemplarité serait indéniable, mais aussi à plaider en faveur d'engagements fermes de la part des participants à la Conférence.

### **3.2. Les formes de l'aide apportée aux PMA doivent tenir compte de leurs spécificités**

L'augmentation de l'APD n'a de sens que si les formes qu'elle revêt font l'objet d'une révision, de manière à accroître son efficacité en prenant mieux en compte les besoins spécifiques des populations des PMA.

#### *3.2.1. Déliement de l'aide*

Pour les donateurs, la liaison de l'aide présente le double avantage de constituer un moyen de contrôle des fonds octroyés et d'induire des flux de retour vers leurs entreprises. Elle permet aussi de justifier auprès des opinions publiques le volume des dépenses de l'aide publique en tant que permettant d'aider et de préserver l'emploi dans les secteurs d'exportation concernés.

Chaque pays créancier transfère sa technologie par le biais de l'aide liée. Sur l'espace national du pays bénéficiaire cohabitent donc les technologies les plus variées, en fonction des disponibilités des bailleurs davantage qu'en fonction des besoins réels. De plus, l'aide liée implique des surcoûts directs (le recours à la concurrence étant limité) ou indirects (les phénomènes de corruption peuvent se développer plus facilement dans le contexte de l'aide liée<sup>1</sup>). Limitant le développement des capacités locales et le sentiment d'appropriation des programmes à l'échelle locale, ce lien de l'aide financière, selon de nombreux experts, devrait être supprimé. Un tel déliement permettrait en outre d'ouvrir davantage ces contrats aux entreprises locales ou régionales<sup>2</sup>.

La liaison de l'aide financière apportée aux PMA est un obstacle non négligeable à l'amélioration de son efficacité. Or, concernant la France, ne peut-on penser que les secteurs économiques français concernés auraient plus à gagner qu'à perdre à une telle décision ? Les entreprises françaises bénéficient en effet d'une compétitivité suffisante pour jouer pleinement le jeu de la concurrence sans craintes excessives, comme le fait apparaître leur part de marché dans l'obtention des contrats financés par les agences multilatérales. Au contraire, ce jeu de la concurrence pourrait être bénéfique aux entreprises françaises en les incitant à améliorer encore davantage leur compétitivité.

Le Haut conseil recommande donc la finalisation des négociations au sein du CAD de l'OCDE sur le déliement de l'aide publique aux PMA par tous les pays donateurs.

---

<sup>1</sup> Etant entendu que certains dispositifs anti-corruption cherchent à limiter le phénomène : l'AFD nous communique à ce sujet que « les conventions de financement de l'AFD prennent en compte les directives « anti-frais commerciaux extraordinaires » arrêtées au sein de l'OCDE en 1996. Dans ce cadre, les entreprises françaises prennent l'engagement écrit d'ouvrir sur simple demande leurs livres à toute mission diligentée par le ministère français des Finances et cet engagement est une condition suspensive des paiements effectués par l'AFD. Ce dispositif est en train d'être renforcé, suite à la transcription dans le droit français de la Convention internationale de décembre 1997 sur la corruption de fonctionnaires étrangers. En outre, conformément à la Convention internationale sur le blanchiment d'argent, les procédures de l'AFD sont articulées sur le dispositif international TRACFIN. »

<sup>2</sup> Le HCCI a pris bonne note du fait que « les concours de l'AFD sont déjà partiellement déliés, puisqu'ils peuvent financer aussi bien des dépenses en francs français que des dépenses en devises locales, sans limitation du pourcentage de ces dernières. L'AFD finance donc déjà très largement des contrats réalisés par des entreprises locales ou régionales. »

### *3.2.2. Renforcement des capacités nationales et coopération technique*

Compte tenu de la faiblesse des capacités des PMA, un fort volume de coopération technique demeure indispensable. Mais les méthodes substitutives qui la caractérisent encore trop souvent doivent être abandonnées au profit d'une plus grande mise en valeur des ressources humaines locales. La coopération technique tend à être de plus en plus déterminée par l'offre, laissant aux pays bénéficiaires un rôle de plus en plus passif. Pourtant, l'objectif central devrait être d'aider les PMA à se doter durablement des capacités institutionnelles nécessaires à leur développement, plutôt que de viser seulement l'amélioration des performances à court terme.

Le gouvernement français a été commanditaire récemment d'un rapport sur l'assistance technique. La Conférence de Bruxelles devrait être l'occasion pour lui d'exposer publiquement quelles décisions ce rapport a inspirées et d'organiser un débat public à leur sujet.

Le problème de la « fuite des cerveaux » et de l'érosion des capacités techniques de l'Etat comme du secteur privé doit figurer au centre de nos préoccupations. La formation et le recours prioritaire aux experts locaux, le développement de la formation à distance et des programmes de formation de formateurs devraient constituer des priorités de la coopération technique. Devra aussi être posée, y compris pour les acteurs non-gouvernementaux et les structures projets mises en place par les coopérations publiques, la question des niveaux de rémunération proposés aux cadres locaux, qui tendent à débaucher les meilleurs éléments de l'administration des PMA. La coordination entre bailleurs de fonds devrait porter également sur ces sujets, et déboucher sur des codes de déontologie quant aux rémunérations des coopérants techniques expatriés et nationaux.

Par ailleurs, il est nécessaire de réorienter une plus grande partie des ressources de coopération technique vers le secteur privé. La formation continue des cadres dirigeants, des comptables, des ingénieurs et techniciens, devrait être intensifiée, et la formation professionnelle mieux adaptée aux besoins spécifiques des entreprises locales. La formule du « compagnonnage industriel », que des PME françaises ont déjà longuement expérimentée, devrait être renforcée, ainsi que toutes les formules d'appui à la gestion des entreprises. Enfin, les transferts de technologie devraient être développés : ils ne doivent cependant pas se limiter à la seule cession d'un brevet mais comprendre l'assistance technique nécessaire à l'adaptation aux caractéristiques locales de production.

Une participation systématique des bénéficiaires publics et privés à l'identification, la planification au niveau national, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes de coopération technique est un facteur central de la pérennité de la démarche. Les différents donateurs et bénéficiaires devraient mettre en commun les informations dont ils disposent afin, par exemple, de constituer un inventaire du personnel local qualifié disponible et de développer des programmes conjoints.

### *3.2.3. Rationalisation des procédures d'aide*

Il est d'abord souhaitable que les bailleurs de fonds coordonnent leurs approches, en allant bien au-delà des pratiques actuelles (groupes consultatifs de la Banque Mondiale, tables rondes du PNUD, programme spécial pour l'Afrique (PSA), etc.) et en privilégiant des

politiques sectorielles pluriannuelles, intégrées et concertées<sup>3</sup>. Cet effort devrait également s'accompagner d'une recherche dans l'harmonisation des procédures d'octroi des aides.

Ensuite, le succès remporté dans certains pays par la formule des fonds sociaux alimentés conjointement par les différents bailleurs et le pays bénéficiaire devrait inciter à la privilégier dans les PMA, dans les secteurs sociaux comme dans d'autres. Ces fonds sociaux sont gérés en dehors du budget de l'Etat par un conseil associant les représentants de celui-ci et des bailleurs contributeurs, à partir d'un cahier des charges définissant les objectifs et les projets éligibles à un financement. Ces fonds permettent ainsi de simplifier les procédures d'emploi des ressources, favorisent l'appropriation par l'Etat bénéficiaire sur le mode « apprendre en faisant » et autorisent la prise en compte des contraintes politiques des donateurs – environnement, place des femmes, lutte contre la pauvreté, participation de la société civile, etc.

En ce qui concerne plus particulièrement la France, certaines incohérences doivent être soulignées :

D'une part, l'interdiction des protocoles de don du Trésor au sein de la ZSP ne semble pas pertinente, les dons sur protocole ayant un objectif et des effets d'amorçage intéressants pour des marchés commerciaux. Du reste, quelques pays font déjà exception à cette exclusion de principe.

D'autre part, dans la mesure où la ZSP est considérée comme ayant pour but la lutte contre la pauvreté et les inégalités, il est incohérent qu'en son sein, le ratio d'aide accordée à des pays ayant déjà accès aux marchés internationaux de capitaux soit supérieur à celui des PMA. Le respect par la France de ses engagements en matière d'APD en faveur des PMA nécessitera sans doute des clarifications sur ce point.

---

<sup>3</sup> Le HCCI a pris bonne note, sans se prononcer sur le sujet, du fait que, selon l'AFD, une position officielle française est affirmée dans le débat international opposant aide-projet et aide-programme : « Selon les pays et les secteurs, l'aide-projet a sa place à côté de l'aide-programme, que celle-ci prenne la forme de concours budgétaires aux Trésors publics des pays bénéficiaires ou – comme c'est le cas avec les fonds sociaux – la forme de « pots communs » de bailleurs de fonds, mis en œuvre dans le cadre de procédures collégiales. L'administration française – DGCID et Trésor – défend de manière constante cette pluralité des instruments financiers et des canaux d'acheminement de l'aide, tant au sein du CAD de l'OCDE qu'au sein du PSA, qui réunit la Banque Mondiale et les grands donateurs européens, nord-américains et japonais. Conformément à cette position constante, le SGCI a d'ailleurs demandé à la Commission européenne d'amender les lignes directrices de l'UE pour la conférence sur les PMA et d'ajouter une phrase rendant compte de l'apport également essentiel (appropriation, coordination des donateurs, complémentarité, harmonisation des procédures) de l'aide-projet. »

## **Conclusion**

Au sein du Haut conseil de la coopération internationale, dans la préparation du présent avis, des débats ont eu lieu sur le point de savoir s'il y avait lieu de recommander au gouvernement français une politique véritablement différenciée vis à vis des PMA, qui risquait de les stigmatiser un peu plus et de les enfoncer un peu plus dans la trappe à pauvreté. Un consensus s'est dégagé sur le fait qu'un traitement privilégié devait être adopté, dans le cadre d'une politique globale et sincère d'appui au développement durable et à la lutte contre les inégalités et la pauvreté, pour les pays les moins avancés.

Le contexte actuel de mondialisation et de globalisation crée certes des opportunités ; mais il accroît simultanément les attentes et les risques, et creuse encore davantage les inégalités. Cette tension favorise tous les excès de violence sociale et politique et atteint en tout premier lieu les plus vulnérables. Sans un appui déterminé des pays plus favorisés, les PMA ne parviendront pas à relever ce défi.

Plusieurs réunions régionales ont eu lieu en préparation de la Conférence de Bruxelles, qui ont souligné la diversité des besoins et des attentes des PMA. Il n'y a donc pas de stratégie « clé en main » de développement pour les PMA. Pour tenter d'enrayer le cycle qui les condamne à la pauvreté et l'exclusion, une combinaison harmonieuse d'un grand nombre de mesures est nécessaire : de véritables politiques publiques débattues avec l'ensemble des « forces vives » du pays, des régulations sur les marchés internationaux, des programmes ambitieux de renforcement des capacités structurelles et institutionnelles, publiques et privées, une intensification et une meilleure coordination de l'aide en fonction des objectifs nationaux et régionaux.

Vaste programme qui sera voué à l'échec en l'absence d'une volonté politique forte de tous les Etats partenaires, soutenue par une adhésion éclairée des opinions publiques.